

# SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 1987

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1988, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE*

TOME XVII

ENVIRONNEMENT

Par M. Bernard HUGO,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Richard Pouille, Marcel Daunay, Robert Laucournet, Philippe François, *vice-présidents* ; Serge Mathieu, René Trégouet, Francisque Collomb, Louis Minetti, *secrétaires* ; MM. François Abadie, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barbier, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, André Bohl, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Boyer-Andrivet, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Robert Calmejane, Paul Caron, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Jean Colin, Marcel Costes, Roland Courteau, Désiré Debavelaere, Lucien Delmas, Rodolphe Désiré, Georges Dessaigne, Pierre Dumas, André Duroméa, Jean Faure, Roland Grimaldi, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard Hugo, André Jarrot, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Guy de La Verpillière, Yves Le Cozannet, Bernard Legrand, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Paul Malassagne, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, André Pourny, Claude Prouvoeur, Jean Puech, Henri de Raincourt, Jean-Marie Rausch, Michel Rigou, Jean Roger, Josselin de Rohan, André Rouvière, Jean Simonin, Michel Sordel, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8<sup>e</sup> législ.) : 941 et annexes, 960 (annexe n° 24), 965 (tome IX) et T.A. 175.

Sénat : 92 et 93 (annexe n° 23) (1987-1988).

---

Lois de Finances - Environnement - Nature (protection de la) - Qualité de la vie.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>PREMIERE PARTIE :</b>	
<b>PRESENTATION GENERALE DU BUDGET.....</b>	5
<b>I. UN SALUTAIRE RETOURNEMENT DE TENDANCE ....</b>	7
<b>A. LA PROGRESSION DES CREDITS .....</b>	7
<b>B. LA REORGANISATION DU MINISTERE.....</b>	8
<b>II. L’AFFIRMATION DES PRIORITES .....</b>	9
<b>A. LES MESURES NOUVELLES .....</b>	9
<b>B. L’ARRET DE CERTAINES TENDANCES A LA BAISSSE</b>	10
<b>C. L’AGENCE NATIONALE POUR L’ELIMINATION ET LA RECUPERATION DES DECHETS.....</b>	11
<b>DEUXIEME PARTIE :</b>	
<b>ANALYSE PAR SECTEURS .....</b>	13
<b>I. LA POLITIQUE DE L’EAU : UN EFFORT QUI SE CON- FIRME .....</b>	13
<b>A. LA NOUVELLE ORGANISATION DES SERVICES.....</b>	13
<b>B. L’ACTION DES AGENCES DE BASSIN : LE V<sup>e</sup> PRO- GRAMME D’INTERVENTION.....</b>	16
<b>C. LA POLLUTION INQUIETANTE DES EAUX SUPERFI- CIELLES ET SOUTERRAINES.....</b>	19

<b>II. LA PREVENTION DES RISQUES INDUSTRIELS ET NATURELS .....</b>	<b>21</b>
<b>A. L'AMELIORATION DE LA PREVENTION SUR LES GRANDS SITES INDUSTRIELS.....</b>	<b>21</b>
<b>B. LES DIFFICULTES DU CONTROLE DES INSTALLATIONS CLASSEES.....</b>	<b>23</b>
<b>C. LA LENTE MISE EN PLACE DES PLANS D'EXPOSITION AUX RISQUES.....</b>	<b>25</b>
<b>III. LA POLLUTION ATMOSPHERIQUE : UNE ACTION A RENFORCER .....</b>	<b>26</b>
<b>A. LE BILAN DE LA QUALITE DE L'AIR RESTE PREOCCUPANT.....</b>	<b>26</b>
<b>B. LA SURVEILLANCE DE LA POLLUTION DE L'AIR....</b>	<b>30</b>
<b>C. LA VOITURE PROPRE .....</b>	<b>32</b>
<b>IV. LES DECHETS INDUSTRIELS ET LE TRANSPORT DES MATIERES DANGEREUSES.....</b>	<b>34</b>
<b>A. LA PRODUCTION DE DECHETS.....</b>	<b>34</b>
<b>B. UNE URGENTE NECESSITE : TROUVER DE NOUVEAUX SITES DE DECHARGE ET DE TRAITEMENT .....</b>	<b>36</b>
<b>C. LE TRANSPORT DES MATIERES DANGEREUSES....</b>	<b>37</b>

**Mesdames, Messieurs,**

L'année 1986 avait été marquée par la violence des incendies de forêts qui avaient détruit 50.000 hectares. L'année 1987 a bénéficié de conditions météorologiques plus favorables et le bilan des incendies est passé à 10.000 hectares de forêt détruits, malgré des départs de feux plus nombreux. Ce résultat encourageant témoigne donc de l'efficacité des actions de prévention. L'actualité de l'année qui s'achève aura bien plus été caractérisée par la mise en évidence des dangers naturels et industriels auxquels est exposée notre société. Il suffit pour s'en convaincre de rappeler quelques uns des accidents les plus tragiques qui sont intervenus.

Les 27 et 28 février 1987, tornade en Seine et Marne.

Le 3 juin 1987, incendie du dépôt d'hydrocarbures du port Edouard Herriot à Lyon.

Le 14 juillet, catastrophe du Grand Bornand.

Le 23 juillet, collision entre deux pétroliers sur la Seine, près de Granvilliers.

Dans la nuit du 15 au 16 octobre, tornade en Bretagne et en Normandie.

Le 29 octobre, incendie à Nantes d'un silo d'engrais chimique et formation d'un nuage toxique.

Cette énumération donne toute leur valeur aux dispositions qui ont été adoptées par le Parlement, lors du vote de la loi du 22 juillet 1987 sur la sécurité civile, la protection de la forêt contre l'incendie et la prévention des risques majeurs.

Rappelons simplement que cette loi définit l'organisation des plans de secours (plans ORSEC), institue un code d'alerte national et précise les responsabilités de l'encadrement des services de secours.

Les conditions de l'évacuation de 25.000 personnes lors de l'accident survenu à Nantes ont démontré l'efficacité de ces nouvelles dispositions.

La loi du 22 juillet 1987 a aussi posé le principe du droit à l'information pour les citoyens, sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. Cette information n'est pas source de confusion ou de rumeurs, elle est au contraire nécessaire pour que chacun prenne conscience de ses responsabilités. Elle doit, bien entendu, s'adresser aux citoyens mais aussi aux autorités locales responsables, qui doivent être informées de tout accident qui survient sur le territoire de leur collectivité. L'association des maires de France a rappelé cette exigence lors de son dernier congrès.

Enfin, la loi du 22 juillet a introduit dans le code de l'urbanisme la prise en compte des risques majeurs et a prévu la création de servitudes d'utilité publique aux abords des installations industrielles nouvelles qui présentent des risques, afin d'y limiter l'urbanisation.

Votre rapporteur se félicite aujourd'hui que le projet de budget de l'environnement pour 1988 confirme l'effort qui a été engagé.

Les crédits de l'environnement ne représentent certes qu'une part très modeste dans l'ensemble des dépenses de l'Etat, de l'ordre de 0,06 % du budget, mais la politique de l'environnement est avant tout interministérielle et il faut, pour mesurer son ampleur, tenir compte des actions d'autres ministères, comme le ministère de l'Intérieur ou celui de l'Agriculture.

Votre rapporteur tient à souligner aussi le rôle essentiel des collectivités locales et des entreprises dans la mise en oeuvre des moyens de la politique de protection de l'environnement.

Le budget de l'environnement, essentiellement incitatif, est en forte progression, ce qui constitue un renversement de tendance par rapport aux années précédentes. Il distingue nettement des priorités : l'eau, la prévention des risques, la protection de la nature.

Le présent avis présentera les lignes générales du budget, laissant le soin au rapporteur spécial de la commission des finances d'en exposer précisément les évolutions. Il s'attachera surtout à quatre aspects de la politique de l'environnement qui revêtent, du fait de leur actualité ou de leur importance pour l'avenir, un intérêt tout particulier : la gestion de l'eau, la prévention des risques industriels et naturels, la pollution atmosphérique, et les déchets industriels.

## **PREMIERE PARTIE : PRESENTATION GENERALE DU BUDGET**

Le projet du budget de l'environnement pour 1988 se caractérise par une progression particulièrement favorable de ses crédits. Mais il doit aussi répondre aux impératifs de limitation des dépenses publiques. C'est pourquoi les efforts financiers ont été concentrés sur quelques priorités, notamment l'eau, la protection de la nature, l'information et l'accompagnement de la recherche, au détriment d'autres actions jugées moins pressantes et moins essentielles.

### **I. UN SALUTAIRE RETOURNEMENT DE TENDANCE**

#### **A. LA PROGRESSION DES CREDITS**

A l'inverse des années précédentes, où l'environnement avait été quelque peu sacrifié à la politique d'économies budgétaires, le projet de loi de finances pour 1988 prévoit une forte augmentation des crédits et place ainsi l'environnement au troisième rang après l'emploi et la coopération.

Les dépenses ordinaires et crédits de paiement passent de 627,882 millions de francs à 694,365 millions de francs, soit une progression de 10,65 %.

Cette augmentation se répartit comme suit :

+ 7 % pour la Direction de l'Eau, de la Prévention des pollutions et des risques majeurs ;

+ 7 % pour la Direction de la protection de la Nature ;

+ 21,5 % pour la Délégation à la qualité de la vie ;

+ 15,5 % pour la recherche et l'action internationale

Les autorisations de programme sont, elles, reconduites à l'identique pour un montant de 492.300.000 francs.

La répartition par grandes actions du projet de budget du ministère chargé de l'environnement est la suivante :

	Dépenses ordinaires + crédits de paiement	Autorisations de programme
Qualité de la vie	163 634 280	100 108 000
Prévention des pollutions	242 340 096	233 497 000
Protection de la nature	239 351 813	114 908 000
Recherche Coopération et action internationale	49 427 817	43 787 000
	694 754 006	492 300 000

### **B. LA REORGANISATION DU MINISTERE**

Un important décret du 21 juillet 1987 a procédé à la réorganisation de l'administration centrale du ministère de l'environnement, par la création d'une nouvelle direction de l'eau, de la prévention des pollutions et des risques. La délégation aux risques majeurs est ainsi liée désormais à l'ancienne direction de la prévention de la pollution née voici quinze ans, chargée de la prévention des inondations, des risques industriels et, depuis mars 1986, des risques technologiques majeurs.

Ce rapprochement permettra le traitement simultané des problèmes communs aux risques naturels et technologiques en même temps qu'il évitera sans doute certaines confusions.

Enfin, deux conseils scientifiques sont constitués : le conseil scientifique des risques majeurs, composé de personnalités indépendantes de l'administration et le conseil supérieur d'évaluation des risques volcaniques.

## II. L’AFFIRMATION DES PRIORITES

### A. LES MESURES NOUVELLES

1) Le domaine de l’eau bénéficie au total de 4,9 millions de francs de crédits supplémentaires en dépenses ordinaires et de 16 millions de francs en autorisations de programme nouvelles, qui se répartissent comme suit :

– 2,4 millions de francs pour l’entretien des cours d’eau domaniaux ;

– 2 millions de francs pour la police des eaux afin d’améliorer les moyens de fonctionnement technique des cellules fluviales ;

– 0,5 million de francs pour la modernisation des services d’annonce des crues ;

– 2 millions de francs pour la sécurité des ouvrages hydrauliques (autorisations de programme) ;

– 14 millions de francs pour les travaux de protection contre les eaux, au titre des contrats de plan (autorisations de programme).

2) Le secteur de la protection de la nature est également bénéficiaire d’importantes mesures nouvelles, qui sont affectées ainsi :

– 0,283 million de francs pour le financement des réserves naturelles ;

– 0,2 million de francs pour l’élaboration de l’inventaire de la flore menacée dans les départements d’outre-mer ;

– 0,1 million de francs pour les schémas départementaux de vocation des milieux aquatiques, les plans de gestion piscicole et les programmes d’amélioration et de mise en valeur des milieux aquatiques ;

– 1,625 million de francs en dépenses ordinaires et 1,5 million de francs en autorisations de programme pour la mise en place du parc national de la Guadeloupe.

3) Les crédits destinés à l’amélioration et l’intensification des actions d’information progressent de 1,5 million de francs.

4) Les actions de **recherche**, notamment dans le secteur des pluies acides, bénéficient d'un sensible relèvement des crédits de paiement qui passent de 35 millions de francs à 43 millions de francs. En outre, une mesure nouvelle de 0,15 million de francs améliorera les moyens de publication et de diffusion des rapports de recherche et des productions scientifiques du ministère.

Il faut enfin se féliciter de la forte progression des crédits de paiement du **Fonds d'intervention pour la qualité de la vie**, qui permettra notamment une exécution satisfaisante des engagements pris par l'Etat pour les contrats passés avec les collectivités locales.

	<b>Autorisation de programme</b>	<b>Crédits de paiement</b>
1986	93 000 000	118 089 000
1987	90 000 000	94 500 000
1988	90 000 000	120 000 000

L'emploi des crédits du F.I.Q.V. est déterminé lors des Comités interministériels de la Qualité de la Vie (C.I.Q.V.) réunis en moyenne deux fois par an.

Les opérations financées avec l'aide du F.I.Q.V. peuvent relever pour leur exécution aussi bien des services de l'environnement que de ceux d'autres départements ministériels.

**Votre rapporteur tient ici à rappeler l'importance de la politique contractuelle en matière d'environnement.** Elle permet en effet l'association des efforts de toutes les collectivités et pérennise les actions incitatives qui ont pu être engagées.

### ***B. L'ARRET DE CERTAINES TENDANCES A LA BAISSSE***

Un certain nombre d'actions du ministère connaissent ces dernières années une réduction des crédits qui leur étaient affectés. Le projet de budget pour 1988 met un terme à cette dégradation dans trois secteurs :

– Les crédits de **subvention aux associations** avaient diminué de 12 % en 1987. Le projet de budget pour 1988 prévoit le maintien de ces subventions.

– Les autorisations de programme du **conservatoire du littoral** (76,5 millions) et la subvention de fonctionnement à cet organisme (8,6 millions) sont maintenues à un niveau constant. On note, en revanche, une légère progression des crédits de paiement qui passent de 76 à 77 millions de francs.

– Enfin, les crédits consacrés aux **plans d'exposition aux risques** qui avaient, en 1987, fait l'objet d'une baisse à l'occasion de leur transfert sur le budget de l'environnement ont été stabilisés à un montant de 13,8 millions de francs.

### ***C. L'AGENCE NATIONALE POUR L'ELIMINATION ET LA RECUPERATION DES DECHETS***

L'A.N.R.E.D., établissement public à caractère industriel et commercial, est l'outil de mise en oeuvre de la politique de gestion des déchets définie par le ministère de l'Environnement.

Dans le cadre des préoccupations d'économies budgétaires et de rationalisation des structures administratives, le Gouvernement a décidé qu'un effort très vigoureux devait être entrepris pour diminuer la charge budgétaire du financement de l'A.N.R.E.D.

Dans cette perspective, un plan d'entreprise a été établi distinguant d'une part des missions d'intérêt général qui doivent continuer à être exercées par l'Agence pour le compte de l'Etat, et, d'autre part, des activités de service commercial telles que les prestations, les études ou l'assistance technique.

Parmi les missions d'intérêt général ainsi définies, il faut noter en particulier :

– le contrôle et le suivi des circuits d'élimination des déchets générateurs de nuisance;

– la mise en place des contrats particuliers avec les régions pour l'élimination et la valorisation des déchets;

– l'investigation et la résorption des dépôts polluants présentant un risque majeur pour l'environnement;

– la sensibilisation et l'information;

Afin d'assurer un accroissement des ressources non budgétaires de l'A.N.R.E.D., le plan d'entreprise prévoit un autofinancement de 3,75 millions de francs en 1988, de 6,5 millions de francs en 1989 et de 10 millions de francs en 1990.

L'A.N.R.E.D. a bénéficié en 1987 de subventions du ministère de l'environnement, mais aussi d'autres ministères tels que l'Industrie et l'Agriculture. Elle perçoit en outre la taxe parafiscale sur les huiles de base instituée par le décret n° 86-549 du 14 mars 1986. Pour l'année 1987, le produit brut attendu de cette taxe (au taux de 70 F par tonne) est de 56 millions de francs. Le décret de création de la taxe prévoyait une interruption de sa perception au 31 décembre 1987, mais le principe de sa reconduction jusqu'en septembre 1989 a été retenu par le Gouvernement.

En ce qui concerne la contribution du ministère de l'Environnement, elle est réduite pour 1988 dans les proportions suivantes :

La subvention de fonctionnement de l'A.N.R.E.D. passe de 21.736.078 francs à 19.236.078 francs, soit une diminution de 11,5 % et la subvention d'équipement sera limitée à 10,02 millions de francs.

## **DEUXIEME PARTIE : ANALYSE PAR SECTEURS**

### **I. LA POLITIQUE DE L'EAU : UN EFFORT QUI SE CONFIRME**

#### **A. LA NOUVELLE ORGANISATION DES SERVICES**

La gestion de l'eau souffre d'une organisation des services ancienne et souvent confuse. Le développement d'une véritable politique de l'eau passait donc par une modernisation et une clarification des découpages administratifs.

Le ministre de l'Environnement a donc engagé une opération de regroupement au sein du ministère et a décidé la création d'un institut de l'eau qui devrait débiter ses travaux dès le 1<sup>er</sup> janvier 1988.

##### **1) Clarifier les responsabilités**

Au niveau central, le regroupement de l'ensemble des moyens nécessaires à la gestion de l'eau au sein du ministère de l'environnement est pratiquement achevé. Ces moyens sont situés dans une seule direction qui a pris le nom de **direction de l'eau, de la prévention des pollutions et des risques**, ces deux premiers aspects ne pouvant encore être dissociés du fait du poids toujours considérable des problèmes de pollution dans la gestion de l'eau.

Bien entendu, ces dispositions préservent les responsabilités des différents départements ministériels en matière d'usages de l'eau tels que la navigation, l'irrigation, la protection sanitaire, etc...

En ce qui concerne les services extérieurs de l'Etat, des améliorations ont été apportées à l'organisation de l'administration par le décret n° 87-154 du 27 février 1987.

Au niveau du bassin, un Préfet coordonnateur a la charge d'animer, avec le concours du délégué de bassin et du service hydrologique centralisateur de bassin, l'action administrative de l'Etat.

**Au niveau de la région**, le service régional de l'aménagement des eaux est, sous l'autorité du Préfet de région, le service chargé des problèmes de l'eau ; il sera consulté chaque fois que l'application des différentes polices administratives et de la police des eaux exigera un examen à un niveau supérieur à celui du département.

**Au niveau du département**, les Préfets disposent désormais d'une plus grande latitude dans l'organisation de leurs services, l'objectif étant de réduire le nombre des services de police des eaux dans chaque département.

En même temps qu'a été simplifiée et raffermie l'administration de l'Etat dans le domaine de l'eau, le Gouvernement s'est engagé à donner aux collectivités territoriales et aux usagers les moyens de jouer un rôle plus actif et plus efficace dans la gestion de l'eau.

Dans chaque bassin ou groupe de bassin, les nouveaux comités de bassin et conseils d'administration des agences financières de bassin en cours de mise en place, comprendront une part accrue d'élus et d'usagers. En particulier, les régions et les grandes villes seront désormais représentées dans les comités de bassin.

Pour la gestion et l'aménagement des cours d'eau, la démarche est nécessairement pragmatique. La nature locale des problèmes à résoudre détermine les modalités d'administration ou de maîtrise d'ouvrage. Les services de l'Etat, pour assurer une meilleure gestion du domaine public fluvial, utiliseront les différentes formules envisageables, notamment celle de la concession. La poursuite de la politique des contrats de rivière avec l'appui des agences de bassin et la participation des régions et des départements est également un moyen privilégié de développement des responsabilités locales.

## **2) La création d'un Institut de l'eau**

Le ministre de l'Environnement a annoncé le 23 septembre 1987, la création d'un Institut de l'eau destiné à la promotion des techniques françaises dans ce domaine et à une meilleure gestion patrimoniale de cette richesse naturelle. L'Institut de l'eau est une association de la loi de 1901, héritant du budget et du personnel de trois organismes : la fondation de l'eau de Limoges (F.M.E.), le Centre de Formation internationale à la Gestion des Ressources en eau (C.E.F.I.G.R.E.) et l'Association française pour l'étude des eaux (A.F.E.E.).

L'Institut aura pour première fonction de former les professionnels à la gestion quantitative et qualitative des ressources en eau, à la prévention des pollutions et à la mise en oeuvre des ouvrages d'eau. Il exercera notamment un rôle de conseil et d'assistance auprès de toutes les initiatives privées ou publiques.

L'Institut de l'eau, centre national de documentation, développera une documentation complète sur tous les sujets liés aux utilisations diverses de l'eau, à la prévention des pollutions et aux techniques d'épuration, tout en engageant un effort particulier et prioritaire de publication et de diffusion.

Enfin, l'Institut assurera la coordination et la valorisation de la recherche et sera chargé d'exporter la connaissance, la technologie et le savoir-faire français dans le domaine de l'eau, qui sont insuffisamment connus et utilisés à l'étranger.

Pour mener à bien ses ambitions, l'Institut de l'eau sera doté de moyens importants. Les budgets des trois anciennes associations constitueront la base financière de son budget qui bénéficiera d'une aide particulière du ministère de l'environnement et des Agences de bassin, définie par contrat.

Le budget de l'Institut s'élèvera à 41,5 millions de francs en 1988 pour atteindre 58 millions de francs en 1990. Cette augmentation résultera de la contribution financière des agences de bassin (21,5 millions de francs) et du ministère (8,5 millions de francs), mais aussi des revenus provenant des activités commerciales de l'Institut (28 millions de francs).

### **3) La modernisation du droit de l'eau**

Il convient enfin de rappeler les conclusions du rapport d'orientation présenté au ministre de l'Environnement par M. Paul-Louis TENAILLON (1) qui servira de support aux concertations qui précéderont la réforme du droit de l'eau.

Les propositions qu'il formule répondent à quatre objectifs généraux :

- simplifier le dispositif existant ;
- remédier aux lacunes de la législation actuelle ;

---

(1) « Adaptation et modernisation du droit de l'eau », rapport d'orientation présenté par M. Paul-Louis TENAILLON.

– préciser en droit le principe de l'unité de la ressource en eau en reliant entre eux les régimes juridiques respectifs des cours d'eau domaniaux, non domaniaux et des eaux souterraines ;

– faciliter les interventions des collectivités territoriales et de leurs groupements, en assouplissant les procédures administratives, en particulier pour l'entretien des rivières.

Le rapport propose ainsi de renforcer la protection qualitative des eaux souterraines, de permettre aux collectivités locales de prendre en charge l'entretien de certains cours d'eau non domaniaux présentant un caractère d'intérêt général, et la création d'« autorités organisatrices de base », adaptées au contexte particulier des bassins hydrographiques locaux.

## **B. L'ACTION DES AGENCES DE BASSIN : Le V<sup>e</sup> PROGRAMME D'INTERVENTION**

Les agences de bassin, créées par la loi du 16 décembre 1964, sont des établissements publics de l'Etat à caractère administratif, dotés de l'autonomie financière, qui sont placés sous la tutelle du ministère de l'environnement. Leur mission essentielle est de participer financièrement à la réalisation des travaux qui concourent à lutter contre la pollution des eaux ou à améliorer leur répartition entre les usagers, dans le cadre de programmes pluriannuels d'intervention approuvés par le ministre chargé de l'Environnement. Elles fonctionnent comme des mutuelles. Leurs ressources proviennent, en effet, de redevances perçues sur tous les usagers de l'eau, pour contribuer au financement du programme d'aménagement et d'amélioration des ressources en eau en quantité et en qualité.

Grâce à leur structure originale basée sur la concertation permanente entre les usagers, les élus et l'Etat, les agences financières de bassin sont, depuis maintenant plus de vingt ans, au centre de la politique de gestion de l'eau en France. L'action de ces établissements, dans le cadre de leurs programmes quinquennaux successifs, a permis, notamment, une réduction sensible des rejets polluants. Le tableau suivant précise les secteurs d'intervention des six agences de bassin au cours des cinq dernières années :

**INTERVENTION DES SIX AGENCES DE BASSIN  
AU COURS DES CINQ DERNIERES ANNES**

(En millions de F courants)

	1981	1982	1983	1984	1985
<b>PROGRAMME POLLUTION</b>					
- Station d'épuration des Collectivités Locales .....	260	305	530	331	552
- Réseaux de collecte des eaux usées.....	296	320	273	321	531
- Opération de lutte contre la pollution dans les industries.....	448	519	401	396	420
- Elimination des déchets industriels.....	35	63	65	59	62
- Assistance technique (SATESE...)	24	26	31	27	44
- Aides au bon fonctionnement des ouvrages .....	79	91	68	41	43
- Primes d'épuration des Collectivités .....	282	322	422	388	402
- Divers.....	30	35	38	32	44
<b>PROGRAMME RESSOURCE</b>					
- Barrages.....	237	101	136	199	167
- Autres interventions.....	137	393	278	204	457
<b>AIDES EXCEPTIONNELLES ...</b>	25	9	4	9	96
<b>TOTAL GENERAL.....</b>	<b>1 859</b>	<b>2 188</b>	<b>2 249</b>	<b>2 011</b>	<b>2 822</b>

L'année 1986 a clos le IVème programme d'intervention des agences financières de bassin.

Le Vème programme d'intervention des agences (1987-1991) qui a été adopté par leur conseil d'administration, après avis du comité de bassin et avis de la mission interministérielle de l'eau est d'une importance particulière. Il prévoit en effet l'engagement pour cinq ans de quelques 18 milliards de francs pour un volume de travaux qui dépassera 30 milliards de francs.

Ces six programmes prévoient tous de donner une priorité particulière, au développement des réseaux d'assainissement pour tenter de combler l'important retard de la France dans l'assainissement des villes, en aidant préférentiellement les investissements permettant une meilleure utilisation des équipements existants et la plus forte réduction possible de la pollution rejetée.

Afin d'accroître l'efficacité de la lutte contre la pollution, des opérations de démonstration tendant à la maîtrise des pointes de pollution dues aux eaux pluviales pourront être entreprises grâce à un ajustement éventuel des coefficients représentatifs de la pollution réelle provoquée par les agglomérations en fonction de leur taille.

Les programmes des agences de bassin prévoient également une action renforcée pour la protection des captages, la lutte contre les pollutions accidentelles de l'industrie et la pollution diffuse de l'agriculture.

Les agences Loire-Bretagne, Rhône-Méditerranée-Corse et Adour-Garonne ont mis l'accent sur le développement de la ressource et le soutien des étiages (programme E.P.A.L.A. en particulier), Rhin-Meuse sur la dépollution des fleuves internationaux.

Par ailleurs, un effort sera entrepris pour développer la pratique d'un assainissement autonome de qualité dans les zones où la densité de l'habitat rend l'assainissement collectif d'un prix prohibitif. A cet effet, il sera fait appel à une application rigoureuse de la réglementation existante, assortie d'une incitation par voie contractuelle, à l'organisation de collecte systématique de matières de vidange.

L'exécution du Vème programme nécessite un net accroissement des ressources des agences financières de bassin qui doit passer par une augmentation du taux des redevances perçues par ces établissements. Rappelons que les redevances représentent plus de 80 % des recettes des budgets de ces organismes.

**Votre rapporteur a noté avec satisfaction que les agences de bassin avaient obtenu une augmentation du produit des redevances de 2 % par an en moyenne (en francs constants) contre 0,15 % pendant la période 1981-1986.**

En outre, l'Agence Loire-Bretagne, au titre du financement de l'E.P.A.L.A. (Etablissement public d'aménagement de la Loire et de ses affluents) et l'agence Rhin-Meuse en raison de l'important retard qu'avait pris le niveau des redevances bénéficieront d'enveloppes complémentaires de redevance.

### **C. LA POLLUTION INQUIETANTE DES EAUX SUPERFICIELLES ET SOUTERRAINES**

Si la France a obtenu des résultats très satisfaisants pour la qualité des eaux de baignade, par rapport à ses partenaires européens, il n'en est pas de même pour la qualité des eaux souterraines, qui réclame que des actions supplémentaires soient engagées.

Les études relatives à la pollution des eaux superficielles font apparaître, de façon quasi générale, un glissement des préoccupations de la pollution organique «classique» vers d'autres types de pollution et notamment la pollution par les phosphates. Ceux-ci affectent surtout les milieux stagnants et les cours d'eau à écoulement lent (Loire, Meuse). Ils se traduisent par une production biologique excessive et la prolifération des végétaux aquatiques (eutrophisation). Les sources de phosphates sont nombreuses : agriculture, industries, activités domestiques, sans qu'il soit encore possible de quantifier les responsabilités de ces divers éléments.

Mais, le problème le plus préoccupant dans la majorité des bassins reste cependant l'augmentation des teneurs en composés azotés et phosphorés.

La comparaison des résultats des observations menées sur les 120 stations permanentes de l'inventaire national entre les années 1980/1981, d'une part, et les années 1985/1986, d'autre part, montre certes que pour les bassins où l'on observait en 1980/1981 une qualité médiocre, voire franchement mauvaise pour les matières oxydables une amélioration nette a été constatée, tandis que pour les bassins où l'on observait une bonne qualité en 1980/1981 la situation est à peu près stable.

Toutefois, certains bassins ont noté une dégradation de la situation en ce qui concerne les substances azotées et phosphorées. C'est le cas notamment des bassins Rhin-Meuse et Loire-Bretagne.

Cet ensemble de constatations démontre la nécessité d'intensifier l'effort d'assainissement en prenant de plus en plus en compte l'élimination des composés azotés et phosphorés et de poursuivre assidument la surveillance de la qualité des eaux superficielles grâce à des dispositifs permanents mieux adaptés (réseaux de mesure).

Les modalités d'observations de la qualité des eaux sont en cours de changement et l'inventaire quinquennal qui devait avoir lieu en 1985 a été repoussé en attendant la mise en place du nouveau Réseau National de Bassin en 1987.

Il comportera environ 900 stations d'observation dont un tiers seront des stations permanentes (observées tous les ans) et deux tiers des stations triennales (observées tous les trois ans). Au total 500 stations seront visitées annuellement. Cette plus grande densité de stations, complétée par la constitution de banques de données de bassin, permettra de mieux rendre compte annuellement de l'évolution de la qualité des eaux en France.

S'agissant des eaux souterraines, la pollution la plus préoccupante est due aux nitrates. Cette contamination trouve son origine dans les pratiques d'agriculture intensive –fertilisation des sols et épandages d'effluents d'élevages– ainsi que dans les rejets d'effluents industriels, agro-alimentaires notamment, et urbains (effluents de stations d'épuration).

Les zones les plus touchées par ces phénomènes se situent dans la partie nord du territoire –Nord, Bassin parisien, Alsace, Bretagne, Poitou–Charentes– ainsi que dans les vallées alluviales à forte densité humaine (Rhône, Garonne).

Une carte des teneurs en nitrates des nappes phréatiques a été dressée sur la base des synthèses régionales réalisées depuis 1981. Il s'agit là de la première synthèse générale réalisée en France.

La réalisation d'un observatoire national de la qualité des eaux souterraines a été engagée, elle permettra à terme à la fois l'actualisation de la carte et le suivi de l'évolution de la pollution nitratée à l'échelle nationale. Actuellement, on ne dispose en effet que d'études localisées (Finistère, Normandie, Beauce).

Enfin, les zones urbanisées et industrialisées montrent depuis peu une contamination des eaux souterraines par divers produits organiques (solvants chlorés, dérivés de benzine, P.C.B.), conséquence de leur rejet dans les effluents urbains ou de l'infiltration des déchets des usines de fabrication (exemple de la pollution décelée des captages situés au nord de Mulhouse dans le Haut–Rhin). A cette pollution chimique s'ajoutent parfois des taches accidentelles soit sur les sites de production soit au cours du transport des produits.

Un certain nombre de produits phyto-sanitaires peuvent également percoler à travers le sol dans les régions d'agricultures intensives et contribuer à la pollution des nappes souterraines.

Ces pollutions, mises en évidence assez récemment, sont encore assez mal connues et leur incidence à l'échelle nationale difficilement appréciable. Les services de l'Etat, tant à l'échelon central qu'aux échelons locaux, doivent y apporter toute leur attention.

## II. LA PREVENTION DES RISQUES INDUSTRIELS ET NATURELS

### A. L'AMELIORATION DE LA PREVENTION SUR LES GRANDS SITES INDUSTRIELS

Les installations des grands sites industriels susceptibles d'entraîner des risques importants sont soumises à une autorisation d'exploiter délivrée par le Commissaire de la République dans le cadre de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement. Les exploitants doivent produire à cette occasion une étude d'impact et une étude de dangers.

Le contenu de l'étude de dangers a été précisé par une circulaire du ministère de l'environnement. Ses éléments essentiels sont les suivants :

- description de l'installation et de son environnement;
- identification des scénarios d'accidents possibles, tant pour les causes internes qu'externes (séismes, inondations, chutes d'avion, malveillance ...);
- évaluation des conséquences de ces accidents sur les travailleurs et l'environnement;
- justification des mesures de prévention;
- description et justification des moyens d'intervention.

La circulaire du 28 décembre 1983 a également prévu de faire appel dans le cas où les risques sont les plus importants, à un expert extérieur indépendant qui procède à une analyse critique de l'étude de dangers et remet ses conclusions à l'industriel et à l'inspection des installations classées (étude de sûreté).

De nombreuses installations actuellement en fonctionnement ont été autorisées sous le régime de l'ancienne loi de 1917 et n'ont pas fait l'objet d'une étude de dangers. La Directive «SEVESO» impose que de telles études aient été réalisées avant 1989. Pour les installations concernées (325 en France), cette mesure va entraîner la réalisation de près de 620 études.

Le tableau suivant retrace l'état d'avancement au 1<sup>er</sup> janvier 1987 du programme étude de dangers :

Nombre d'établissements	Nombre d'études des dangers	Nombre d'études des dangers remises à l'administration	En cours de réalisation
325	621	178	176

Par ailleurs, plusieurs zones (Notre-Dame-De-Gravenchon, « Couloir de la Chimie » au sud de Lyon, Toulouse) ont fait l'objet d'études de sites (interactions possibles, en cas d'accident, entre les installations ou entre installations et transports de matières dangereuses, coordination des secours...); cette pratique devrait être étendue à d'autres zones (FOS, l'Etang de Berre).

La mise en oeuvre des moyens d'intervention en cas d'accident se fait normalement sous l'autorité du chef d'établissement, même s'il fait appel partiellement à des corps de sapeurs-pompiers publics. Elle doit faire l'objet d'un **Plan d'Opération Interne (P.O.I.)** établi par les exploitants sur la base de l'étude de dangers. Toutefois, quand un accident est susceptible d'avoir des conséquences sur le voisinage et l'environnement, le Commissaire de la République déclenche le **Plan Particulier d'Intervention (P.P.I.)** établi par les pouvoirs publics et prend la direction des opérations aux moyens d'un poste de commandement opérationnel préparé à l'avance.

Les deux plans qui sont étroitement coordonnés, doivent prévoir en particulier :

- les modalités d'alerte de la population riveraine et la conduite à lui indiquer (une information préalable du voisinage doit être réalisée; le cas échéant, il faut prévoir une évacuation de la population et les bases de repli nécessaires);

- les modalités d'interdiction et de détournement du trafic routier ou ferroviaire autour de la zone de danger;

- l'acheminement, l'organisation et l'engagement des secours provenant d'origines variées et parfois lointaines.

## **B. LES DIFFICULTES DU CONTROLE DES INSTALLATIONS CLASSEES**

**La loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement touche en France environ 450.000 établissements industriels ou agricoles dont 50.000, présentant les risques et dangers de pollutions les plus importants sont soumis à autorisation.**

L'inspection des installations classées a pour mission de s'assurer du bon fonctionnement de l'ensemble de ces établissements. Elle instruit les demandes d'autorisation, ce qui représente chaque année plus de 1.500 projets de création ou de modification d'usines ou d'élevages. Elle assure la surveillance du fonctionnement des installations par la vérification du respect des prescriptions de l'autorisation. En 1986, près de 500 procès-verbaux ont été, à ce titre, transmis aux procureurs de la République pour infraction à la législation des installations classées. Elle peut aussi proposer les modifications de l'arrêté d'autorisation qui s'avèrent nécessaires. C'est ainsi que près de 700 «arrêtés complémentaires» sont pris chaque année pour modifier les prescriptions techniques.

Enfin, l'Inspection des installations classées instruit les dossiers de plaintes et propose éventuellement les mesures techniques ou administratives propres à régulariser la situation de l'installation.

Le nombre de dossiers de plaintes donnant lieu à la rédaction d'un rapport a pu être évalué à 8.000 par an environ.

Il faut rappeler enfin, que la nomenclature des installations classées, établie par décret en Conseil d'Etat, après avis du Conseil supérieur des installations classées, recense environ 400 catégories d'activités principales.

«On y trouve aussi bien les abattoirs d'animaux que les ateliers de fabrication ou de dépôt d'acide cyanhydrique, les dépôts d'allumettes chimiques, la fabrication d'encres d'imprimerie, les installations de gaz combustibles, les ateliers à fumer le lard, les fonderies de métaux, les ateliers d'essais de moteurs à explosion, le stockage et le traitement des ordures ménagères et autres résidus urbains, la fabrication du soufre ou les raffineries de pétrole». (1).

La nomenclature est de plus constamment modifiée par l'introduction de nouvelles catégories d'activités.

Devant l'ampleur de cette tâche de contrôle, la faiblesse des effectifs de l'Inspection des installations classées apparaît de manière évidente.

(1) in «loi installations classées, mode d'emploi»-Guide pratique-«Le coline».

Les effectifs totaux sont en effet passés de 402 en 1980 à 487 aujourd'hui.

Le projet de loi de finances pour 1988 prévoit certes la création de 20 postes supplémentaires, ce qui représente un apport qui n'est pas négligeable, mais il faut bien admettre qu'en raison de la faiblesse de ses moyens et de la hiérarchie des urgences, **l'Inspection des installations classées a dû se consacrer en priorité à la prévention des risques majeurs et aux autorisations d'installations nouvelles ou d'extension d'installations existantes.**

Cependant, si les grands sites industriels sont évidemment ceux sur lesquels un accident aurait les conséquences les plus graves pour la population et l'environnement, il ne faut pas pour autant négliger les « petits » risques aux effets apparemment moins dramatiques mais dont la réalisation est beaucoup moins aléatoire.

Sur la demande de votre rapporteur, le ministre de l'Environnement a fourni la liste des principaux accidents industriels affectant l'environnement qui sont intervenus en 1987. Sur un total d'environ 90 accidents, en six mois, on n'y dénombre qu'une dizaine d'accidents sur le site d'établissements soumis à la directive SEVESO. L'incendie récent le jeudi 29 octobre, d'un silo contenant 850 tonnes d'engrais chimique sur la zone portuaire de Nantes en est une illustration supplémentaire. **Les accidents sont autant, sinon plus, le fait des installations moyennes ou petites que des grands sites industriels.**

Lors du débat sur le projet de budget de l'environnement à l'Assemblée nationale le 30 octobre dernier, le ministre de l'Environnement a évoqué la possibilité d'une mise à jour de la nomenclature des installations classées afin d'en exclure certains établissements comme les teintureries, les dépôts de ferrailles, les imprimeries ou les dépôts de peinture. Ces établissements seraient soumis à l'avenir à un contrôle des autorités locales et notamment des maires. **Votre rapporteur ne manquera pas d'interroger le ministre sur ce projet de réforme qui soulève, selon lui, deux questions importantes :**

– Sur quels critères une installation sera-t-elle soumise au contrôle du maire ou de l'inspection des installations classées ? Le critère de l'activité ou de la taille ne paraît pas être entièrement satisfaisant, s'il n'est pas tenu compte aussi du degré de danger des produits employés (1).

– Quelles seraient les conséquences de cette modification sur la responsabilité des communes en cas d'accident ?

(1) Le 25 septembre 1987, 280 fûts de pyralène ont été découverts dans un dépôt de ferraille à Roissy-en-Brie.

### **C. LA LENTE MISE EN PLACE DES PLANS D'EXPOSITION AUX RISQUES**

La loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles a prévu que, parallèlement à l'indemnisation par les compagnies d'assurance et pour responsabiliser les occupants des zones exposées à des risques, des plans d'exposition aux risques naturels prévisibles (P.E.R.) seraient établis par l'Etat.

De 1984 à 1987, une dotation globale de 59.000.000 francs a été programmée au bénéfice des P.E.R., la part de l'Etat étant de 37.000.000 francs et celle de la Caisse de réassurance de 22.000.000 francs.

La récente catastrophe du Grand Bornand, qui a fait vingt trois morts, a mis en évidence l'importance de la cartographie du risque naturel dans la politique de prévention. Il est donc indispensable que la phase expérimentale, qui porte sur l'élaboration de 634 P.E.R. et la mise au point des outils méthodologiques soit achevée en 1988.

Il est prévu en 1988 une dotation budgétaire de 8.000.000 francs qui permettra de terminer la phase expérimentale (solde des crédits nécessaires à l'achèvement des derniers P.E.R. expérimentaux) et éventuellement d'engager la deuxième phase. Un bilan de la phase expérimentale pourra commencer à être effectué à la fin de 1987 ou en début de 1988.

La deuxième phase devrait avoir pour objectif de réaliser les P.E.R. (ou tout au moins les cartes d'aléas et l'obligation d'information) indispensables à l'identification des risques et à la localisation des zones dangereuses des communes spécialement exposées et qui n'ont pas été traitées au cours de la phase expérimentale.

L'inventaire primitif, effectué en 1982-1983 et portant sur 84 départements a fait apparaître qu'environ 5.000 communes de la France métropolitaine sont concernées par un ou plusieurs risques naturels et que 2.300 à 2.400 d'entre elles sont plus spécialement exposées.

Sous réserve d'une actualisation de cet inventaire et de la définition des priorités, c'est donc environ 1.700 communes qui devraient faire l'objet d'un P.E.R. Sur la base d'un coût moyen compris entre 80.000 et 100.000 francs par P.E.R., la dotation totale nécessaire ressort donc à 150.000.000 francs.

Pour les autres communes exposées, entre 7.500 et 8.000, l'orientation qui pourrait être prise consisterait à favoriser la prise en compte des risques et de leur prévention dans les plans d'occupation des sols au fur et

à mesure de leur établissement, de leur modification ou de leur révision, conformément à l'article 22 de la loi n° 85-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

La simple reconduction en 1988 des crédits affectés à l'établissement des P.E.R. peut paraître regrettable en raison des risques naturels encourus. Elle est en réalité très satisfaisante compte tenu des difficultés d'élaboration des plans.

Un plan d'exposition aux risques décrit en effet, zone par zone, les parcelles exposées aux risques principaux : avalanches, séismes, mouvements de terrain et inondation. Les zones blanches ne sont pas exposées, les zones bleues comportent des dangers intermédiaires qui entraînent des contraintes de construction pour les propriétaires, enfin les zones rouges très exposées sont réputées inconstructibles.

L'élaboration d'un P.E.R. est une opération longue et coûteuse, car elle nécessite un relevé topographique complet, et surtout complexe du fait des conséquences des prescriptions sur l'urbanisme et les implantations industrielles. Il convient aussi de prendre en compte le fait que dès l'approbation du P.E.R., les communes perdent des surfaces constructibles et surtout engagent leur responsabilité en cas d'accident survenu dans les zones réputées dangereuses.

De ce fait, l'élaboration des P.E.R. reste très lente et en trois ans, seuls seize plans ont été définitivement adoptés dont onze en Haute-Savoie. Les crédits affectés aux P.E.R. n'ont donc jamais été entièrement utilisés. Le ministre de l'Environnement a cependant demandé aux caisses de réassurance de prévoir une ligne supplémentaire de crédits au cas d'une accélération du mouvement d'élaboration.

### **III. LA POLLUTION ATMOSPHERIQUE : UNE ACTION A RENFORCER**

#### **A. LE BILAN DE LA QUALITE DE L'AIR RESTE PREOCCUPANT**

##### **1) Une amélioration relative**

La pollution par le dioxyde de soufre (ou acidité forte) est la principale pollution de l'air. Elle a très significativement diminué durant ces

dernières années puisque les émissions dans l'air de ce polluant ont été divisées par deux depuis 1980 (3,6 millions de tonnes en 1980, 1,7 million de tonnes en 1986). La concentration d'oxydes de soufre dans l'air ambiant des villes a suivi une évolution parallèle.

Le tableau suivant retrace l'évolution de l'acidité forte dans quelques grandes villes.

**REDUCTION DES TAUX D'ACIDITE FORTE  
ENTRE 1984 ET 1986 DANS LES PRINCIPALES VILLES DE FRANCE**

Villes	Acidité forte en 1974 (ug/m <sup>3</sup> )	Acidité forte en 1986 (ug/m <sup>3</sup> )	Réduction en %
Paris (1).....	110	50	54
Lyon (1).....	82	58	29
Marseille.....	86	34	60
Lille.....	77	30	61
Rouen.....	84	37	56
Strasbourg (1).....	84	66	21

(1) Paris, Lyon et Strasbourg dépassent encore les valeurs limites européennes.

Cette nette amélioration, obtenue par la conjugaison de mesures de protection de l'environnement et les conséquences de la politique énergétique (diminution de la combustion de fioul et de charbon), risquerait de ne pas se poursuivre, et pourrait même être, à terme, remise en cause si de nouvelles mesures n'étaient pas prises. C'est pourquoi il est souhaitable de généraliser la limitation des rejets de dioxyde de soufre, en particulier par le développement des dispositifs de désulfuration.

La pollution atmosphérique par le dioxyde de soufre reste encore trop importante dans un grand nombre de zones ayant une densité industrielle ou urbaine particulièrement élevée (c'est notamment le cas pour Paris et sa banlieue, la Basse-Seine, une partie des bassins houillers du Nord et de Lorraine, l'agglomération des Strasbourg, l'agglomération de Sochaux-Montbéliard, l'agglomération de Lyon, Grenoble, Marseille et la zone de Fos-Etang de Berre).

Plus particulièrement, des dépassements des valeurs limites adoptées au niveau européen pour la pollution par le dioxyde de soufre sont constatés dans plusieurs sites depuis trois ans. Il s'agit essentiellement de Strasbourg, le Havre, Rouen, Vitry-sur-Seine, Carling et Chauny.

Dans les six derniers cas, les dépassements sont dûs à des pointes de pollution liées à la présence de grandes installations thermiques ou industrielles dont les rejets de polluants sont trop élevés. Ils affectent sensiblement la qualité de l'air lorsque les conditions météorologiques sont défavorables à leur diffusion.

L'agglomération de Strasbourg pose un problème particulier car, non seulement, il s'y produit des épisodes de pollution élevée, mais le niveau habituel de pollution lui-même y est trop important.

Des mesures sont actuellement prises ou à l'étude pour remédier à ces situations. Elles peuvent comporter :

- un renforcement des prescriptions imposées aux installations les plus polluantes dans le cadre de la réglementation sur les installations classées pour la protection de l'environnement (centrale thermique de Vitry);

- la mise en place de « procédures d'alerte » permettant une réduction temporaire des émissions lorsque la pollution atteint des niveaux excessifs (Strasbourg, Le Havre...);

- la création de « zones de protection spéciale » imposant des règles particulières à toutes les installations thermiques afin de réduire la pollution de fond (une étude est en cours à Strasbourg).

Certaines mesures ont d'ores et déjà permis d'améliorer des situations; plusieurs zones qui pouvaient il y a quelques années dépasser les valeurs limites européennes sont maintenant nettement en-dessous; c'est le cas notamment du littoral Calais-Dunkerque, de la région de Nantes-Chevre-Donges, d'une partie de l'agglomération parisienne, des villes de Creil et Bouc-Bel-Air (près de Marseille).

La pollution urbaine d'origine automobile, dont les principaux éléments sont le **monoxyde de carbone** et le **plomb**, a également accusé une baisse sensible, faisant suite aux différentes réglementations mises en oeuvre depuis le début des années 1970 et relatives aussi bien aux polluants émis par les gaz d'échappement des automobiles, qu'à la teneur en plomb dans les carburants.

C'est ainsi que les niveaux de pollution en monoxyde de carbone ont diminué globalement de 50 % entre 1973 et 1986 pour se stabiliser ensuite.

Les **oxydes d'azote** et surtout les **hydrocarbures** sont les précurseurs des polluants « photooxydants » dont le rôle dans le dépérissement des forêts est reconnu.

Les émissions d'oxydes d'azote ont été légèrement réduites depuis quelques années (2,6 millions de tonnes en 1980, 2,4 millions de tonnes en 1986).

L'entrée en vigueur, entre 1988 et 1993, de nouvelles règles relatives à la pollution automobile, le développement des techniques de combustion rejetant peu d'oxydes d'azote (chaudières à lit fluidisé, brûleurs émettant peu d'oxydes d'azote...) permettront de poursuivre ce mouvement.

Il faut néanmoins souligner que pour le moment, la pollution par les oxydes d'azote est trop importante dans un grand nombre de zones fortement industrialisées ou urbanisées (Paris-Lyon; Marseille; Rouen-Le Havre et Toulouse). Dans ces zones des dépassements de la valeur limite européenne ont été constatés sur plusieurs sites.

Des mesures sont actuellement à l'étude pour remédier à ces situations. Elles s'inspirent du dispositif adopté dans la réduction des niveaux de pollution par le dioxyde de soufre, et tiennent compte de la prochaine diminution de la pollution automobile.

Contrairement à celles de beaucoup d'autres polluants, les émissions d'hydrocarbures ont eu tendance à augmenter durant ces dernières années (elles dépassent aujourd'hui 2 millions de tonnes).

Il faut enfin noter qu'une nouvelle source de pollution atmosphérique a été décelée qui menacerait l'ozone, gaz qui protège la terre des rayons ultraviolets B très nocifs pour l'homme et son environnement. Les émissions de chlorofluorocarbones (C.F.C.-Fréon) semblent contribuer à la raréfaction de l'ozone dans la stratosphère.

Or, le « Fréon » est utilisé mondialement comme propulseur d'aérosols, générateur de froid et adjuvant de la préparation de mousses synthétiques.

Bien que des incertitudes demeurent sur les causes exactes de la raréfaction de l'ozone, il convient de se féliciter de la prise de conscience de cette menace par la communauté internationale, qui s'est manifestée lors des travaux organisés sous l'égide du programme des Nations-Unies pour l'environnement.

La convention signée à Montréal le 16 septembre 1987 prévoit le gel de la production de C.F.C. puis une réduction de 20 % en 1994 et une nouvelle baisse de 30 % en 1999.

## **B. LA SURVEILLANCE DE LA POLLUTION DE L'AIR**

### **1) Les réseaux de mesure**

Les réseaux de mesure assurant la surveillance de la pollution atmosphérique en France sont gérés par des structures de type associatif regroupant des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales et des industriels. Il existe actuellement 22 associations de cette nature, dont la compétence s'étend sur une agglomération, un département ou une région.

Les associations de gestion de réseaux ont pour premier rôle d'assurer le suivi de la pollution de l'air et d'en communiquer les résultats aux pouvoirs publics nationaux et locaux. Ces résultats guident l'action des autorités responsables et servent à vérifier le respect des directives européennes sur la qualité de l'air. Ils permettent également d'établir chaque année un bilan de la qualité de l'air par polluant.

Certains réseaux constituent aussi le support d'une procédure d'alerte : il s'agit d'une disposition réglementaire qui permet à l'autorité administrative (Direction régionale de l'Industrie et de la Recherche) d'imposer aux principaux pollueurs de diminuer temporairement leurs rejets, par réduction du niveau de marche ou utilisation d'un combustible moins polluant, lorsque la pollution atteint des niveaux jugés excessifs. De telles procédures d'alerte existent dans la plupart des grandes zones du territoire français fortement industrialisées ou urbanisées notamment à Paris, Marseille, Lyon, Rouen, Le Havre, Dunkerque, Lille, Etang de Fos Berre et plus récemment Strasbourg et Grenoble.

Le renforcement de l'action des réseaux de surveillance de la pollution atmosphérique s'oriente aujourd'hui dans cinq directions :

- l'accroissement du nombre de réseaux de mesure de la pollution gérés par des associations tripartites;

- le développement de la surveillance de la pollution de l'air en milieu rural. Devant le phénomène des pluies acides, le Gouvernement a, en effet, décidé la mise en place de huit stations de surveillance nouvelles qui seront opérationnelles en janvier 1988 et donneront des informations précieuses sur l'évolution des retombées acides et de la pollution photooxydante;

– la diversification des polluants mesurés dans les régions fortement industrialisées et urbanisées, afin de suivre les polluants intervenant dans la formation des pluies acides et compte tenu des engagements pris par la France dans l'application des directives européennes relatives au dioxyde de soufre, au plomb et au dioxyde d'azote.

– l'homogénéisation et une harmonisation du suivi de l'évolution de la qualité de l'air par la création d'une banque de données sur la pollution atmosphérique;

– enfin, le développement de l'information par la diffusion la plus large des données auprès des élus, des pouvoirs publics, de la presse, des associations de protection de l'environnement et des industriels.

L'évolution de la participation financière de l'Etat à la mesure de la pollution de l'air est retracée par le tableau suivant :

en millions de francs

	1987	1988
Fonctionnement .....	5,85	5,80
Equipement :		
Autorisations de programme	3,79	3,8
Crédits de paiement .....	3,59	3,3

Votre rapporteur ne peut que constater et regretter la faiblesse des crédits affectés par l'Etat à cette action et souhaiter qu'un effort supplémentaire soit engagé.

## 2) L'agence pour la qualité de l'air (A.Q.A.)

L'Agence pour la Qualité de l'Air, établissement public de l'Etat a pour mission principale de promouvoir le développement de techniques de prévention de la pollution de l'air.

Elle intervient en particulier pour favoriser le développement et

l'amélioration des techniques de dépoussiérage les plus efficaces, le développement et la démonstration de techniques visant à la désulfuration et à la déchloruration d'effluents gazeux, la prévention des émissions de composés odorants, la prévention des pollutions automobiles, ainsi que le développement de méthodes de mesure des polluants à l'émission et dans l'atmosphère et de l'instrumentation correspondante.

L'A.Q.A. participe également à l'équipement des réseaux de mesure de la pollution atmosphérique.

Elle assure en outre la gestion technique et financière de la taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique créée par le décret du 7 juin 1985.

Cette taxe est due par les principaux émetteurs d'oxydes de soufre, au nombre de 400 environ : centrales thermiques, grandes chaudières industrielles ou du secteur tertiaire, raffineries. Son produit, de l'ordre de 85 à 90 millions de francs par an, est principalement destiné à aider les investissements de désulfuration réalisés sur les investissements assujettis à la taxe. Les opérations déjà aidées permettront une réduction d'environ 40.000 tonnes des rejets d'oxydes de soufre, soit plus de 5 % des émissions des installations acquittant la taxe.

Les crédits de l'A.Q.A. ont évolué de la manière suivante :

	1984	1985	1986	1987	1988*
FONCTIONNEMENT ...	7,152	10,427	11,879 (1)	10,699 (1)	10,7 (1)
INTERVENTION					
AP.....	17,76	15,956	16,26	14,395	14,4
CP.....	13,024	16,634	14,739	11,3	

(1) Dont 1,404 millions de francs provenant de la taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique.

(2) Dont 2,58 millions de francs provenant de la taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique.

(3) Dont 2,5 millions de francs de la taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique.

### C. LA VOITURE PROPRE

Les véhicules automobiles sont responsables d'une part non négligeable de la pollution de l'air. Les transports émettent en effet chaque

année en France environ 5 millions de tonnes de monoxyde de carbone, soit 70 % des émissions totales, 1 million de tonnes d'oxydes d'azote (45 %) et 1 million de tonnes d'hydrocarbures (45 %).

Compte tenu de l'impact des réglementations dans ce domaine sur le marché de l'automobile et des conditions de circulation des automobilistes, le problème de la réduction de la pollution automobile a été traité en majeure partie, au niveau européen.

**Grâce à l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen et notamment des règles de vote à la majorité qualifiée, l'année 1987 a consacré l'adoption par le Conseil des ministres européens d'importantes dispositions définies par des directives de 1985, bloquées depuis deux ans du fait de l'opposition de certains pays membres de la C.E.E.**

S'agissant de l'introduction de l'essence sans plomb, la directive européenne du 20 mars 1985 a prévu sa commercialisation dans tous les Etats de la Communauté, au plus tard le 1<sup>er</sup> octobre 1989. A cette date, les industries pétrolières et automobiles devront avoir effectué les investissements requis.

La consommation d'essence sans plomb sera imposée à compter du 1<sup>er</sup> octobre 1988 aux nouveaux modèles de cylindrée supérieure à deux litres, à compter du 1<sup>er</sup> octobre 1989 aux nouveaux modèles de cylindrée inférieure à 2 litres et à compter du 1<sup>er</sup> octobre 1990 à tous les véhicules neufs, sauf dérogation particulière.

Le supercarburant au plomb continuera d'être distribué pendant plusieurs années (jusque vers 2005) pour les voitures construites antérieurement à ces dates.

Par ailleurs, le Conseil des Ministres européens de l'Environnement a autorisé en juillet 1987 la République fédérale d'Allemagne à interdire sur son territoire la vente d'essence ordinaire plombée, qui représente actuellement 40 % de la consommation de carburant.

En matière de **réduction des teneurs en polluants des gaz d'échappement**, le renforcement des normes d'émissions, a fait l'objet, compte tenu des enjeux écologiques, techniques et économiques en cause, de discussions longues et complexes, avant son adoption par le Conseil des Ministres européens de l'environnement le 21 juillet 1987.

L'accord prévoit une adaptation des normes par catégories de véhicules en fonction des types d'utilisation différente pour chaque catégorie et la possibilité de respecter les normes à un coût raisonnable et par des

2.  
 moyens techniques différents. C'est ainsi que les normes déterminées pour les véhicules de plus de deux litres de cylindrée entraîneront le recours à la technologie des pots catalytiques (3 % du parc automobile français), alors que les normes des cylindrées comprises entre 1.400 cm<sup>3</sup> et 2 litres permettront l'utilisation de la technologie du mélange pauvre et du catalyseur d'oxydation ou de tout autre technique d'un rapport coût-efficacité comparable (27 % du parc français).

Lors de sa même session du 21 juillet 1987, le Conseil des ministres européens de l'Environnement a adopté à une large majorité (9 Etats sur 12) une proposition française définissant les principes d'une limitation des rejets de particules dans les gaz d'échappement des voitures diesel. Avant la fin de l'année 1987, un texte détaillé, devrait être mis au point et pourrait être adopté à la majorité qualifiée. Il convient de rappeler que la nocivité et le caractère cancérigène de ces particules avaient été souvent dénoncés, notamment en 1983 par une commission d'experts, dite commission « ROUSSEL ».

#### **IV. LES DECHETS INDUSTRIELS ET LE TRANSPORT DES MATIERES DANGEREUSES**

##### **A. LA PRODUCTION DE DECHETS ET LEUR ELIMINATION**

L'industrie française produit chaque année environ 18 millions de tonnes de déchets « spéciaux » dont 2 millions sont particulièrement nocifs. La seule industrie chimique produit chaque année 500.000 tonnes de déchets toxiques ou dangereux.

A ces chiffres, il faut ajouter les déchets importés provenant essentiellement de la République fédérale d'Allemagne, de la Belgique, des Pays-Bas et de l'Italie qui se sont élevés en 1986 à 160.000 tonnes.

Quant aux déchets industriels toxiques exportés par la France, leur quantité est minime et se montait en 1986 à 19.000 tonnes.

Face à cette production en constante évolution, les industriels, qui sont responsables de l'élimination de leurs déchets, ont recours aux filières d'élimination suivantes :

**1) Les centres collectifs de traitement spécialisés** (600.000 tonnes par an de capacité installée) qui recouvrent :

- les centres d'incinération, soit 11 unités spécialisées réparties sur l'ensemble du territoire national qui traitent environ 200.000 tonnes par an, une centrale thermique, d'une capacité de 50.000 tonnes par an et cinq cimenteries autorisées à incinérer des déchets spéciaux (essentiellement des hydrocarbures à haut pouvoir calorifique, mais aussi des huiles solubles et eaux polluées);

- cinq centres spécialisés de traitement physico-chimique offrant une capacité maximum de 240.000 tonnes;

- dix unités spécialisées dans le traitement des huiles solubles, et des mélanges eau-hydrocarbures, offrant une capacité totale d'environ 100.000 tonnes par an.

**2) Les décharges collectives spécialisées**, au nombre de 14, qui reçoivent actuellement 500.000 tonnes par an de déchets spéciaux, sont implantées sur des sites dont le substratum est naturellement imperméable ou a été artificiellement imperméabilisé.

**3) Les entreprises de production elles-mêmes** où sont mises en oeuvre des techniques analogues à celles utilisées dans des installations collectives.

La quantité de déchets traités par incinération ou voie physico-chimique est de l'ordre de 500.000 tonnes par an dans une quarantaine d'installations internes aux entreprises productrices.

En ce qui concerne la mise en décharge par les industriels eux-mêmes, près de 150 dépôts ont été recensés qui reçoivent plus de 2 millions de tonnes par an.

**4) Les unités collectives de valorisation** qui traitent environ 250.000 tonnes par an, et parmi lesquelles il faut noter :

- 18 unités de régénération de solvants (en phase liquide) fonctionnent actuellement représentant une capacité de 70.000 tonnes par an;

- une trentaine d'installations permettent de régénérer 110.000 tonnes d'huiles usées (dont 20.000 tonnes d'huiles claires).

Au total, les installations collectives de stockage et les installations collectives et individuelles de traitement disposent donc d'une capacité approximative de 1,840 million de tonnes.

Ce sont donc les décharges mises en place par les industriels eux-mêmes, qui absorbent le surplus de déchets toxiques produit chaque année, dans des conditions parfois dangereuses.

Pour assurer la sécurité du traitement et du stockage, l'Etat se doit, dans ces conditions, d'accélérer rapidement la mise en place de nouveaux centres collectifs de stockage et de traitement.

### ***B. UNE NECESSITE URGENTE : TROUVER DE NOUVEAUX SITES DE STOCKAGE ET DE TRAITEMENT***

Votre rapporteur avait déjà souligné dans son précédent avis l'inégalité de la répartition sur le territoire national des installations de mise en décharge de déchets industriels spéciaux, ainsi que leur nombre limité (14).

On constate en effet un sous-équipement important de la partie sud de la France (au sud d'une ligne Nantes-Lyon).

Le ministre de l'Environnement a pris l'initiative d'engager un inventaire des besoins d'élimination de déchets spéciaux en décharge spécialisée, qui établirait le bilan des installations existantes et des projets en préparation.

Plusieurs constatations ont été faites à l'issue de cette enquête :

- toutes les régions ont exprimé un besoin dans ce domaine,
- des déchets notamment dans le Sud de la France peuvent être envoyés dans des installations distantes de plusieurs centaines de kilomètres;
- certaines installations existantes ont encore une capacité suffisante pour plusieurs années mais d'autres installations sont proches de la saturation, notamment Bellegarde et Tourville;
- en ce qui concerne la recherche de nouveaux sites, il apparaît que l'initiative privée est l'élément moteur; dans certaines régions cependant, les pouvoirs publics, à travers la Direction régionale de l'Industrie et de la Recherche, l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets ou l'Agence financière de bassin, ont pu être à l'origine de cette démarche.

La mise en place d'un fonds professionnel, destiné à assurer la surveillance et éventuellement le réaménagement des installations de mise en décharge de déchets industriels après la fin d'exploitation, est en cours de négociation avec le Conseil National du Patronat Français. Une telle mesure devrait contribuer à apporter aux collectivités locales et aux populations concernées les garanties nécessaires en ce qui concerne la sécurité à long terme de ces installations.

Dans l'immédiat, il est urgent d'ouvrir de nouveaux sites de stockage et de traitement. Il faut rappeler, à titre d'exemple, que la France ne dispose que d'un seul centre spécialisé dans l'élimination des polychlorobiphényles et du pyralène, à Saint-Vulbas dans l'Ain.

Les projets de décharge ou d'usines de traitement se heurtent souvent à l'incompréhension des populations. Les exemples de Grenoble pour le pyralène et de Segré dans le Maine-et-Loire pour les déchets radioactifs en sont la preuve. C'est pourquoi il est souhaitable que ces opérations fassent l'objet de campagnes d'information et que l'Etat apporte son soutien aux communes qui se portent candidates pour accueillir de telles installations.

### **C. LE TRANSPORT DES MATIERES DANGEREUSES**

Parallèlement à la recherche de nouveaux sites de stockage ou de traitement, une action d'envergure doit être menée afin d'augmenter la sécurité des transports de matières dangereuses.

Lors du débat sur le projet de loi relatif à la sécurité civile et à la protection des risques majeurs (1), et à la suite d'une intervention de notre collègue Etienne DAILLY, le ministre de l'environnement avait indiqué que des études en cours proposaient de modifier et de clarifier les rapports entre les communes et l'Etat pour l'interdiction de certains itinéraires.

Le ministre avait alors confirmé la création, au sein de la direction des transports terrestres d'une mission «transport de matières dangereuses», dirigée par M. BELMAIN, chargée d'assurer la coordination des différentes administrations et professions concernées.

En outre, diverses études ont été engagées par le ministère des transports et le ministère de l'environnement qui portent plus particulièrement sur quelques produits parmi les plus dangereux : chlore, phosgène, propane, oxyde d'éthylène. Pour ces produits, il sera procédé à une analyse quantitative des risques induits par leur traitement et à une évaluation du mode et des conditions de transport qui leur sont le plus appropriés.

Enfin, il faut rappeler que la loi du 22 juillet 1987 relative à la prévention des risques majeurs a introduit une disposition dans le code des communes permettant au maire d'interdire l'accès de certaines voies ou de certaines portions de voies aux véhicules de transport de matières dangereuses visées par la directive européenne du 24 juin 1982 et de nature à compromettre la sécurité publique.

**Malgré les difficultés techniques ou administratives de la modification de la réglementation des transports de matières dangereuses, votre rapporteur souhaite vivement une accélération de la mise en oeuvre des mesures annoncées.** Les accidents récemment survenus en France et en Europe ont suffisamment démontré les risques encourus par les populations. Une action déterminante doit donc être entreprise pour améliorer la formation des conducteurs, interdire certains itinéraires et définir les prescriptions techniques appropriées.

\*

\*\*

**Suivant les conclusions de son rapporteur pour avis, la commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de l'environnement inscrits au projet de loi de finances pour 1988.**